Deutscher Bundestag **Drucksache 16/3537**

16. Wahlperiode 21. 11. 2006

Antrag

der Abgeordneten Sevim Dagdelen, Wolfgang Neskovic, Petra Pau, Hüseyin-Kenan Aydin, Heike Hänsel, Ulla Jelpke, D. Hakki Keskin, Jan Korte, Michael Leutert, Kersten Naumann, Jörn Wunderlich und der Fraktion DIE LINKE.

Grundsätzliche Überprüfung der Abschiebungshaft, ihrer rechtlichen Grundlagen und der Inhaftierungspraxis in Deutschland

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Der Eingriff in die Freiheit der Person ist im demokratischen Rechtsstaat einer der massivsten staatlichen Eingriffe in die Menschenrechte, der nur unter sehr begrenzten Bedingungen überhaupt statthaft ist. Die Inhaftierung von Menschen, die ausschließlich zur Sicherung einer Verwaltungshandlung erfolgt (Durchsetzung der Ausreisepflicht) und die im Dienste einer rigorosen Asyl-, Abschottungs- und Ausweisungspolitik steht, ist grundsätzlich abzulehnen.

2. Am 1. September 2006 wurde der Aachener Friedenspreis dem Verein „Hilfe für Menschen in Abschiebehaft Büren e. V." verliehen, der sich seit über 10 Jahren für die Abschaffung der Abschiebehaft einsetzt und zugleich ehrenamtlich Abschiebehäftlinge betreut, unterstützt und berät. Zur Begründung der Preisverleihung heißt es: „Wir wollen mit dieser Auszeichnung das Augenmerk der Öffentlichkeit auf die menschenunwürdige Praxis der Abschiebungshaft lenken und ein deutliches Zeichen gegen eine immer rigoroser und unmenschlicher werdende Abschiebepolitik und gegen eine Flüchtlingspolitik setzen, der die Abwehr von Flüchtlingen wichtiger ist, als der Schutz bedrohter Menschen."

3. Das Anti-Folter-Komitee (CPT) des Europarates hat in einem vertraulichen Bericht die Haftbedingungen für Abschiebungshäftlinge in Deutschland scharf kritisiert: Keine der besuchten deutschen Haftanstalten verfüge „über die personelle oder materielle Ausstattung zur Schaffung von Haftbedingungen, wie sie dem rechtlichen Status von Abschiebehäftlingen angemessen" wären, etwa in Bezug auf Besuchsrechte, den Hofgang, den Zugang zu Medien und Beschäftigungsmöglichkeiten, „heruntergekommene" Haftbedingungen usw. Diese Haftbedingungen führen zu Depressionen und Verzweiflungstaten der Insassen, zumal diese nicht etwa wegen einer Straftat inhaftiert sind, sondern nur, um ihre Abschiebung sicherzustellen. Die Dokumentationsstelle der Antirassistischen Initiative Berlin berichtet für die Jahre 1993 bis 2005 von 49 Flüchtlingen, die in deutschen Abschiebehaftanstalten starben, 393 Häftlinge hätten sich selbst zum Teil schwer verletzt bei dem Versuch sich umzubringen, infolge von Hungerstreiks oder als Protest gegen ihre drohende Abschiebung.

4. Der „Aktionskreis Abschiebungshaft Berlin“, der getragen wird von Berliner Landesorganisationen wie Arbeiterwohlfahrt, Caritas, Diakonie, Flüchtlingsrat, Kammer für Psychotherapeuten, Pax Christi, dem Erzbischof und dem Diözesanrat der Katholiken im Erzbistum Berlin, dem Ausländerbeauftragten der Evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz, sowie dem Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland, der Ökumenischen Bundesarbeitsgemeinschaft Asyl in der Kirche und dem Republikanischen Anwältinnen- und Anwälteverein, präsentierte im Mai 2006 ein Positionspapier zur Abschiebungshaft. Demnach werden Menschen in Deutschland zu häufig, zu leichtfertig und zu lange in Abschiebungshaft genommen, die richterliche Kontrollpraxis sei ungenügend, auf besonders verletzliche Personen würde keine Rücksicht genommen, die Haftbedingungen, die medizinische Versorgung und rechtliche Beratungsmöglichkeiten seien unzureichend usw.
5. Am 15. Juni 2006 gründete sich in Rom eine „Internationale Koalition gegen die Inhaftierung von Immigranten und Flüchtlingen“ als Zusammenschluss von mehr als 100 Nichtregierungsorganisationen aus 36 Ländern (z. B. Amnesty International, Human Rights Watch, Jesuiten-Flüchtlingsdienst), um auf die zunehmende Inhaftierung von Asylsuchenden und Einwanderinnen und Einwanderern ohne Papiere in Europa aufmerksam zu machen und dagegen zu protestieren. Diese Koalition wird auch vom „Heiligen Stuhl“ unterstützt.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. im Hinblick auf die Bindung allen staatlichen Handelns an die Verfassungsgrundsätze der unteilbaren Menschenwürde, der Freiheit der Person, der Rechtsstaatlichkeit und der Verhältnismäßigkeit allen staatlichen Handelns initiativ zu werden mit dem Ziel, die Abschiebungshaft als Mittel zur Durchsetzung von Abschiebungen abzuschaffen;
2. auf dem Weg dorthin sich unmittelbar für nachfolgend skizzierte gesetzliche Änderungen zur Wahrung von Mindeststandards in der Inhaftierungspraxis einzusetzen:
   a) Abschiebungshaft ist allenfalls für eine sehr kurze Zeit verhältnismäßig; bereits eine mehrtägige Inhaftierung ist in der Regel unzulässig, wenn eine Abschiebung nicht unmittelbar vollzogen werden kann. § 62 Abs. 3 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) ist deshalb ersatzlos zu streichen.
   b) Minderjährige, Menschen mit Behinderungen, psychisch oder physisch Kranke, Schwangere, Eltern mit Kindern, allein Erziehende und andere besonders schutzbedürftige Personen dürfen keinesfalls in Abschiebungshaft genommen werden.
   c) In § 62 Abs. 2 AufenthG sind zumindest die Nummern 1 und 5 als Haftgründe zu streichen. Die hier genannten Voraussetzungen („auf Grund einer unerlaubten Einreise vollziehbar ausreisepflichtig“, „der begründete Verdacht (…), dass er sich der Abschiebung entziehen will“) begünstigen eine willkürliche und maßlose Inhaftierungspraxis. Ebenso ist gesetzlich klarzustellen, dass keine Abschiebungshaft verhängt werden darf, wenn sich die Betroffenen einer Abschiebung erkennbar nicht entziehen wollen (vgl. BVerfG 2 BvL 12/93, 2 BvL 45/93, B. v. 13. Juli 1994, InfAuslR 1994, 342-344).
   d) Die Zuständigkeit für die gerichtliche Überprüfung ist den fachkompetenteren Verwaltungsgerichten zu übertragen, die personell und finanziell entsprechend ausgestattet werden müssen, um eine effektive Kontrolle der Behörden ausüben zu können. Bei der richterlichen Prüfung der

Rechtmäßigkeit der Abschiebungshaft ist die Rechtmäßigkeit der Abschiebung als solche ebenfalls zu berücksichtigen.

e) Den Betroffenen ist in jedem Fall eine kostenlose anwaltliche Vertretung beizuordnen (Modell der Pflichtverteidigung). Sie sind über den Grund der Inhaftierung, über maßgebliche Rechte und andere wichtige Informationen in einer Sprache, die sie verstehen, unmittelbar zu unterrichten;

3. dafür zu sorgen, dass Abschiebungshaft keinen Gefängnis- oder Strafcharakter hat, etwa durch ein Vollzugsgesetz, das dem Grundsatz „normales Leben minus Freiheit“ folgt („freie“ Bewegung innerhalb der Haftanstalt, unbegrenzte Besuchs- und Kommunikationsmöglichkeiten, Zugang zu Medien, Sport und Beschäftigung, zu qualifizierten medizinischen, psychologischen, sozialen und seelsorgerischen Betreuungsangeboten usw.). Institutionell und räumlich muss die Abschiebungshaft vom regulären Strafvollzug bzw. von der Untersuchungshaft getrennt sein. Bei ernsthaften Anzeichen für eine Eigengefährdung der Betroffenen oder gesundheitliche Beeinträchtigungen sind diese sofort zu entlassen. Die Kosten der Inhaftierung dürfen den Betroffenen nicht in Rechnung gestellt werden;

4. Initiativen zur Ausweitung von Inhaftierungsgründen, Haftformen (Durchbeförderungshaft, Zurückweisungshaft) und Anordnungskompetenzen (vorläufige Festnahmen durch die Ausländerbehörden ohne richterliche Anordnung), wie sie etwa im Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und im Evaluierungsbericht des Bundesministeriums des Innern zum Zuwanderungsgesetz enthalten sind, nicht weiter zu verfolgen;

5. für eine schnelle Zeichnung und Ratifizierung des Zusatzprotokolls zur Anti-Folter-Konvention zu sorgen und eine umfassende Umsetzung der dort vorgesehenen präventiven nationalen Besuchsmechanismen sicherzustellen, um Menschenrechtsverletzungen in Abschiebungshaftanstalten zu verhindern.

Berlin, den 21. November 2006

Dr. Gregor Gysi, Oskar Lafontaine und Fraktion

Begründung

Aus menschenrechtlicher Sicht erweist sich die Praxis der deutschen Abschiebungshaft als untragbar. Inhaftierungen zur Durchsetzung der Ausreisepflicht über einen Zeitraum von bis zu 18 Monaten hinweg sind ebenso wenig zu rechtfertigen wie die Inhaftierung besonders Schutzbedürftiger. Bei den von Abschiebungshaft Betroffenen handelt es sich nicht um „Kriminelle“, wie der Begriff der „Haft“ suggeriert, sondern im Regelfall um Menschen, die keinerlei Straftat verdächtigt werden und die sich in ihrem gesamten Leben niemals etwas haben „zu Schulden kommen lassen“. Wie demütigend, schockierend und ungerecht eine solche (häufig unangekündigte) Inhaftierung von den Betroffenen empfunden werden muss, liegt auf der Hand und wird durch die hohe Zahl von Suiziden und Suizidversuchen in Abschiebungshaft belegt. Inhaftiert werden auch Schwangere und allein Erziehende, Jugendliche und alte Menschen, psychisch und physisch Kranke, ja sogar traumatisierte Menschen werden ungeachtet ihres Schicksals und ihrer schweren Erkrankung in Abschiebungshaft genommen, nur um ihre Abschiebung sicherstellen zu können. Dabei wird selbst dieser vorgebliche Gesetzeszweck in der Praxis oft nicht

erreicht, d. h. die Betroffenen werden in ca. 30 bis 40 Prozent aller Fälle wieder entlassen, z. B. weil sich ihre Abschiebung als objektiv unmöglich erweist (diese Zahl bezieht sich auf die Praxis der letzten Jahre im Land Berlin, vgl. Dr. Markus Babo: „Abschiebungshaft – Eine Herausforderung für den Rechtsstaat“, in: InfAuslR 10/2004, 359 ff., Fn. 52). Genauere Daten und Angaben zur Abschiebungshaft in Deutschland liegen der Bundesregierung nicht vor (vgl. Bundestagsdrucksache 16/1757). Die Bundesregierung sieht auch keinen Bedarf für vereinheitlichende oder „mildernde“ Regelungen zur Abschiebungshaft (vgl. Bundestagsdrucksache 16/2434).

In der derzeitigen Praxis kommt es vielfach zu Härten, die noch über die Gesetzeslage hinausgehen, etwa zu widerrechtlichen Festnahmen durch die Ausländerbehörden ohne richterlichen Haftbeschluss (vgl. Babo, a. a. O. 361, m. w. N.). Die Abschiebungshaft wird auch nicht selten als (rechtswidrige) Beugehaft oder als unzulässiges Bestrafungsinstrument und Abschreckungsmittel verwandt. Abschiebungshaft wird von Ausländerbehörden weiterhin zu häufig, zu leichtfertig und für zu lange Zeiträume beantragt (vgl. z. B. die Stellungnahme des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes vom 16. März 2006, „Erfahrungen nach einem Jahr Zuwanderungsgesetz“, S. 2), dem Grundsatz der Beschleunigung des Verfahrens zu jedem Zeitpunkt wird oft nicht entsprochen. Diese Praxis ist unter anderem Folge der restriktiven, abschottenden und kriminalisierenden Grundtendenz der Migrations- und Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa vor allem der letzten zwei Jahrzehnte (vgl. Babo, a. a. O., insb. 360 f.), die dringend geändert werden muss.

Bei der gerichtlichen Überprüfungspraxis wiederum ist eine „gewisse ‚Sorglosigkeit‘ (…) im Umgang mit der Materie“ feststellbar (so der Richter am Amtsgericht Stephan Beichel-Benedetti und Rechtsanwalt Rolf Gutmann: „Die Abschiebungshaft in der gerichtlichen Praxis“, in: NJW 2004, 3015 ff.). Es werden häufig lediglich „Plausibilitätskontrollen“ formularmäßiger Anträge der Ausländerbehörden vorgenommen, die dem Amtsermittlungsgrundsatz nicht gerecht werden (a. a. O., 3017). Die Amtsgerichte sind auch personell überlastet, sie haben nur eine eingeschränkte Überprüfungskompetenz und sind schließlich auch fachlich nicht mit ausländerrechtlichen Fragestellungen vertraut. Der Richter am Verwaltungsgericht und ehemalige Leiter des Deutschen Menschenrechtsinstituts Percy MacLean forderte deshalb bereits 1987 (in: InfAuslR 1987, 69 ff.), den Verwaltungsgerichten die Prüfungskompetenz in Abschiebungshaftsachen zu übertragen. Auch das Bundesverfassungsgericht hat sich kritisch mit der Abschiebungshaftverfügungspraxis der Amts- und (Ober-) Landgerichte auseinandergesetzt (vgl. BVerfG, 2 BvR 347/00, B. v. 15. Dezember 2000). Grundsätzlich verlangt der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit demnach eine „umfassende Prüfung“ der Haftvoraussetzungen, wobei entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit das „öffentliche Interesse an der Sicherung der Abschiebung“ stets mit dem „Freiheitsanspruch des Betroffenen“ abzuwägen ist; Letzterer gewinnt mit zunehmender Haftdauer stetig an Gewicht.

Im Rahmen dieser Abwägung sollte gesetzgeberisch grundsätzlich der Vorrang des Menschenrechts auf Freiheit gegenüber dem nationalstaatlichen Interesse an der Durchsetzung einer Ausreisepflicht festgeschrieben und auf das Mittel der Abschiebungshaft verzichtet werden. Die derzeitige Situation eines Einwanderungsbedarfs der Bundesrepublik Deutschland und zugleich einer geringen und stetig zurückgehenden Zahl von Asylsuchenden bietet auch in einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive die Gelegenheit, mit den Restriktionen und Verhärtungen der bisherigen Migrations-, Flüchtlings- und Abschiebungspolitik zu brechen: Der bislang dominierenden Perspektive einer Kriminalisierung und Entrechtung der Betroffenen muss eine an den Interessen der Individuen orientierte, humane und menschenrechtlich fundierte Migrations- und Flüchtlingspolitik entgegengestellt werden.

Der noch unveröffentlichte Bericht des Anti-Folter-Komitees (CPT) des Europarates über inakzeptable Bedingungen in deutschen Abschiebehaftanstalten (vgl. die Berichterstattung z. B. in: taz Hamburg vom 1. März 2006, SPIEGEL ONLINE vom 28. Februar 2006, Frankfurter Rundschau vom 1. März 2006) verweist darauf, dass auch in Deutschland die Menschenrechte tagtäglich verletzt werden. Der Befund des CPT entspricht der Kritik von engagierten Initiativen und Bürgerinnen und Bürgern, von Kirchen und Flüchtlingsverbänden. Die Pastorin und Flüchtlingsbeauftragte der Evangelischen Nordelbischen Kirche etwa, Fanny Dethloff, bestätigte die Vorwürfe des CPT (vgl. taz Hamburg vom 1. März 2006, S. 21) und ergänzte, dass in den Abschiebeknästen „unkontrollierte Zustände“ herrschten. Es handele sich um ein „absolut geschlossenes System“. Viele Abschiebehäftlinge werden infolge der Sprachbarrieren zusätzlich der „Freiheit des Sprechens“ beraubt, die von Jean-Francois Lyotard als das fundamentalste Menschenrecht bezeichnet wurde (vgl. Babo, a. a. O., 365). Solche Räume der Entrechtung und Erniedrigung, als die die Abschiebehaftanstalten von den Betroffenen empfunden werden und die sie auch aufgrund ihrer Nichtöffentlichkeit und strukturellen Intransparenz sind, vertragen sich grundsätzlich nicht mit den Grundprinzipien des demokratischen Rechtsstaates.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333